



2020

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 8719-2020

[1 de octubre de 2020]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA FRASE “EN
CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LOS DOS ARTÍCULOS
PRECEDENTES”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 23, INCISO
PRIMERO, DE LA LEY N° 20.129

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE
EN PROCESO ROL N° 2884-2020 SOBRE RECURSO DE PROTECCIÓN QUE
CONOCE LA CORTE DE APELACIONES DE TEMUCO

VISTOS:

Con fecha 14 de mayo de 2020, la Universidad Autónoma de Chile ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase “*en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes*”, contenida en el inciso primero del artículo 23 de la Ley N° 20.129, en el proceso Rol N° 2884-2020 sobre recurso de protección que conoce la Corte de Apelaciones de Temuco.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Ley N° 20.129

(...)



“Artículo 23.- La institución de educación superior afectada por las decisiones que la Comisión adopte en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes, podrá apelar ante el Consejo Nacional de Educación, dentro del plazo de quince días hábiles, salvo que se trate de una institución que se encuentre en supervisión por el mismo. Lo anterior, no obstará a la interposición del correspondiente reclamo ante la misma Comisión.”

(...)

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Refiere la requirente que la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), a través de la resolución de acreditación institucional N° 496 de 2019, resolvió acreditarle por cuatro años como institución educacional, pese a haberla solicitado por un período de cinco años. En contra de dicha resolución interpuso recurso de reposición, rechazado por la resolución de acreditación institucional N° 508 del 24 de febrero de 2020.

Luego, contra la resolución N° 508, dedujo recurso de apelación ante el Consejo Nacional de Educación (CNED). Dicho órgano declaró inadmisibile el recurso, a través del Oficio N° 128/2020, del 30 de marzo de 2020, fundado en que dicho Consejo carece de las competencias legales para su conocimiento, conforme lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley N° 20.129, que acota las causales de procedencia del recurso de apelación.

Seguidamente, la requirente presentó un recurso de protección, impugnando la resolución Oficio N° 128 de Consejo Nacional de Educación, sustanciado ante la Corte de Apelaciones de Temuco, en el cual solicita se deje sin efecto el referido oficio; se ordene al CNED que proceda a pronunciarse sobre la apelación interpuesta y se adopten las medidas que se estimen pertinentes para restablecer el imperio del derecho, asegurando la debida protección de la requirente.

El conocimiento de dicho recurso de protección se encuentra suspendido por orden de esta magistratura.

En lo relativo al conflicto constitucional denunciado, plantea una infracción al derecho a la igualdad ante la ley, al establecer el precepto cuestionado una desigualdad legal sustancial, dado que mientras todos los administrados tienen derecho a un doble conforme, ha sido privado de éste sin una justificación razonable y proporcional, considerando que se le permite a cualquier institución de educación superior a la que le sea denegada su acreditación institucional, recurrir mediante recurso de apelación.

Denuncia, asimismo una vulneración al derecho a un justo y racional procedimiento. El precepto establece una limitación infundada y no razonable a la procedencia del recurso de apelación especial ante el Consejo Nacional de Educación



que es el único medio administrativo especialmente constituido para impugnar una decisión sobre un juicio de acreditación que adopte la CNA.

Afirma igualmente que la aplicación del precepto genera graves perjuicios económicos a la universidad. El número de años de acreditación impacta directamente en la tasa de ajuste anual del arancel regulado para las carreras de las instituciones adscritas a gratuidad, considerando que un 76,5% de sus estudiantes reciben el beneficio de la gratuidad, impactando también en el cálculo de los aranceles de referencia para el otorgamiento del crédito con aval del Estado.

En la misma línea, los rankings de universidades chilenas incluyen los años de acreditación institucional, cuestión que influye en el acceso al consejo de rectores, en la imagen pública y publicidad sobre la universidad, como también para acceso a fondos de investigación para universidades adscritas a la gratuidad.

La norma en cuestión resulta además atentatoria contra el art. 19 N° 26 de la Constitución. Impide el libre ejercicio del derecho a obtener una impugnación de una decisión de la administración, asegurada por el art. 19 N° 3 de la Carta Fundamental, atentando contra una interpretación más favorable de los derechos fundamentales.

Por último, señala infringida la libertad de enseñanza, en cuanto su aplicación impacta en la autonomía de las instituciones de educación superior al privarle de una revisión administrativa idónea de una decisión crucial, como es aquella en que la CNA establece la cantidad de años por los que se otorga la acreditación institucional, lo que limita severamente su capacidad de desarrollar el proyecto educativo que se ha auto trazado, viéndose limitado en la fijación de vacantes, apertura de carreras y nuevas sedes.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 22 de mayo de 2020, a fojas 226. Fue declarado admisible por resolución de la misma Sala el día 10 de junio de 2020, a fojas 291, confiriéndose traslados de estilo.

A fojas 299 el Consejo Nacional de Educación evacuó traslado acompañando informe en el cual aboga por el rechazo del libelo. Para ello aduce, en síntesis, las siguientes razones:

- a) La Ley N° 20.129 ha diseñado un sistema recursivo *sui generis* que no obsta al régimen general de recursos establecido en las Leyes N°s 18.575 y 19.880. Ello no importa infracción de ninguna norma constitucional puesto que corresponde siempre al legislador el establecimiento de un racional y justo procedimiento, y en este caso ello se ha hecho en armonía con los principios constitucionales del debido proceso.



- b) Sostiene que ampliar las posibilidades de revisión del CNED a cualquier hipótesis de decisión de la CNA atentaría contra el régimen constitucional de distribución de competencias públicas y la lógica sistémica del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior.
- c) Niega la existencia de vulneraciones al derecho de propiedad, no encontrándose vinculadas las alegaciones de la requirente con el derecho de propiedad, y que se infrinja en la especie la libertad de enseñanza, pues aquella ha de sujetarse dentro del marco normativo diseñado a partir de la Constitución, tal como sucede en autos.
- d) Además, el hecho de que la institución no cumpla con mínimos de calidad exigidos por el sistema para incorporarse al sistema de gratuidad, no es -y no debe ser- un problema constitucional, puesto que no involucra infracción de normas constitucionales ni afectación de derechos, existiendo, por lo demás, varias interpretaciones legales que pueden resultar conforme a la Constitución.

Asimismo el Consejo Nacional de Educación, a fojas 342, con fecha 24 de julio del presente, acompaña informe en Derecho de la CNA. En el mismo se expresan las siguientes consideraciones:

- a) La ausencia de apelación en relación con el artículo 20 de la Ley N° 20.129 no contraviene los estándares constitucionales de lógica, de ética elemental ni de un proceso de análisis racional, pues ello se ve debidamente resguardado por las demás vías de impugnación administrativas o judiciales.
- b) El extender el sentido de la apelación más allá del tenor legal previsto debilitaría la autonomía con que cuenta dicho servicio, la cual se justifica necesariamente en razón de la independencia de su ejecución técnica y especializada en el ámbito de la acreditación.
- c) Examinando la Historia de la Ley N° 21 091, no consta el ánimo del legislador de reformar en materia de apelación las decisiones de la CNA ante el CNED, lo cual armoniza con la Historia de la Ley N° 20.129, donde la intención del legislador fue otorgar una revisión ante otra instancia solo en los casos en que no fuera acreditada una Institución.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 30 de julio de 2020 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos por la requirente, del abogado Luis



Masferrer Farías y del Consejo Nacional de Educación, del abogado Alex Valladares Pérez.

Se adoptó acuerdo con fecha 6 de agosto de 2020, conforme fue certificado por el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO: Que, la Universidad Autónoma de Chile deduce acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 23, inciso primero de la Ley N°20.129 que “Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior”, por estimar que la aplicación de ella ocasiona efectos contrarios a la Carta Fundamental, en la causa rol N°2884-2020 de la Corte de Apelaciones de Temuco -gestión judicial pendiente- al infringir los numerales 2°, 3°, 11°, 24° y 26° del artículo 19 constitucional;

SEGUNDO: Que, el inciso primero del artículo 23 de la Ley N°20.129 impugnado, es del siguiente tenor:

“La institución de educación superior afectada por las decisiones que la Comisión adopte en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes, podrá apelar ante el Consejo Nacional de Educación, dentro del plazo de quince días hábiles, salvo que se trate de una institución que se encuentre en supervisión por el mismo. Lo anterior, no obstará a la interposición del correspondiente reclamo ante la misma Comisión. [...]”.

La parte impugnada corresponde a lo subrayado: *“en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes”*, en relación con el artículo 22 de la misma ley que menciona que procederá el recurso de apelación en contra de una decisión en que la Comisión Nacional de Acreditación (*en adelante* CNA) deniegue la acreditación y no respecto de otras decisiones del organismo como sería el otorgamiento de un número menor de años de acreditación. Lo anterior, llevado al caso considerado, limita la posibilidad de recurrir de apelación ante el Consejo Nacional de Educación (*en adelante* CNED) de la decisión de acreditación institucional por una cantidad menor a los años que establece el artículo 20;

TERCERO: Que, esta Magistratura Constitucional ha conocido, precisamente por la vía de la inaplicabilidad, la disposición legal objetada, pronunciándose respecto de ella en las sentencias roles N°5282-18 y 7203-19, acogándose en ambas ocasiones, jurisprudencia que se tendrá presente en esta sentencia.



Además, es menester examinar la gestión judicial pendiente de estos autos constitucionales para determinar si la aplicación de la frase impugnada contenida en el artículo 23 de la Ley N°20.129 resulta conforme a la Constitución o la contraviene;

EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL

CUARTO: Que, en materia educacional el legislador creó un mecanismo de control de calidad de los proyectos educacionales de nivel superior denominado “Acreditación Institucional”, consagrado en el título II, del capítulo II de la Ley N°20.129. Título que contiene la norma jurídica objetada en estos autos constitucionales;

QUINTO: Que, la acreditación institucional consiste en *“un proceso de evaluación externa al que deben someterse obligatoriamente las instituciones de educación superior autónomas del país; las carreras de pregrado consideradas de ‘acreditación obligatoria’ (según lo establece la ley, estas son Medicina, Odontología y todas las Pedagogías); y los programas de doctorado y las especialidades del área de la salud que ellas imparten. Se trata de una certificación de calidad de sus procesos internos y sus resultados.”* (Fuente: www.cna.cl).

Este proceso, obligatorio desde el 1° de enero de 2020, es llevado a cabo por la CNA y consiste en distintas etapas de autoevaluación institucional, de evaluación externa efectuada por los pares evaluadores convocados por la CNA y que culmina con el pronunciamiento de la CNA que pondera los antecedentes y emite un veredicto: aprobando la petición de acreditación o rechazando la misma. Todo este procedimiento se encuentra reglado en la Ley N°20.129 y en un reglamento que la complementa;

SEXTO: Que, la importancia de la acreditación institucional radica tanto en su obtención como en los años que se extienda dicha calidad. De esta forma, este Tribunal consideró -previamente- que la calidad de acreditación que extienda la CNA redundará en el prestigio institucional, pero principalmente en que los alumnos que se matriculen en la universidad respectiva tengan acceso a financiamiento estatal.

Conforme al nuevo artículo 20 de la Ley N°20.129 la acreditación se califica de excelencia, de avanzada o básica, según el plazo otorgado. Si la institución de educación superior obtiene 6 a 7 años acreditada corresponde una calificación de excelencia; si le otorgan de 4 a 5 años de avanzada y si es menor el tiempo se califica de básica.

De tal manera que solamente en las entidades que tengan 4 o más años de acreditación (al menos avanzada) sus alumnos tendrán acceso a la gratuidad (artículo 83 letra a) Ley N°21.091);



SÉPTIMO: Que, fue la Ley N°21.091 de 2018 sobre “Educación Superior” la que modificó el sistema de acreditación institucional, en virtud del cual, a contar del 1° de enero de 2020 las entidades de educación superior autónomas están obligadas al proceso de acreditación institucional, y cuyo propósito es reforzar el concepto de calidad de la educación superior. Cabe señalar que, como lo resalta una reciente publicación sobre este nivel de enseñanza, “Chile ocupa hoy uno de los primeros lugares en cobertura y acceso (68% de los jóvenes menores de 25 años acceden a la ES) e inversión pública y privada (2,5% del PIB) en educación superior entre los países de la OCDE. Estos avances impulsan una transformación social mayor, no solo del sistema de ES, sino del país en su conjunto. Chile, también, es uno de los países de Latinoamérica que más ha avanzado en términos de equidad. La proporción de los jóvenes pertenecientes al quintil más pobre que accede a la ES en Chile es mayor que la del resto de los países de la región, incluso, comparado con países que tienen universidades o IES gratuitas. Chile es, además, un país líder en la región si se considera el número de universidades que logran ubicarse entre las mejores en los rankings internacionales” (León Reyes, José “Derecho y Política de la Educación Superior Chilena”, Ediciones PUC de Chile, abril 2020, p.339);

LA COMPETENCIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA, Y LOS SUJETOS PÚBLICOS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE ACREDITACIÓN

OCTAVO: Que, para llevar a efecto el sistema de control educacional mencionado, existe un aparato estatal frondoso, en la que participan distintos órganos públicos. Así, el artículo 1° de la Ley N°20.129 indica que estará integrado por el Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación y la Superintendencia de Educación Superior. Conforme a esta estructura administrativa, las instituciones de educación superior se encuentran sometidas a severos controles, sistema que debe armonizar sus competencias con la autonomía de los cuerpos intermedios que declara el artículo 1° de la Carta Fundamental como un valor que forma parte de las Bases de la Institucionalidad, y que indudablemente, es aplicable a las entidades educacionales de todo nivel, por ser entes intermedios entre la persona y el Estado;

NOVENO: Que, conforme a lo expresado, el órgano público en cumplimiento del principio de legalidad debe ajustar su accionar dentro de la órbita de atribuciones que el estatuto legal que lo rige establece y le ha entregado. En este sentido, el derecho administrativo denomina potestades administrativas, las que deben ejercerse en beneficio de la comunidad, conforme al artículo 1° de la Carta Fundamental, atendido que este precepto señala que el Estado está al servicio de la persona humana. Las potestades administrativas, según la doctrina, admiten una distinción, dado que existen aquellas de carácter reglado y otras de naturaleza



discrecional. Las primeras, requieren de aplicación estricta de la ley y las segundas, permite a la administración, en el marco legal que las rige, efectuar un análisis del caso de que trate, en un proceso donde tiene lugar el criterio del administrador en la resolución del asunto entregado a su conocimiento;

DÉCIMO: Que, en ese contexto cabe analizar los textos que regulan a las entidades públicas que intervienen en el proceso de acreditación de las instituciones de educación superior, y hacerse cargo de lo expuesto por la parte requerida, quien manifestó - que *“la institución de educación superior puede apelar ante el CNED, al verse afectada por las decisiones que la Comisión adopte en conformidad con lo establecido en los “dos artículos precedentes” se trataría de un intento del legislador de limitar la procedencia del recurso de apelación únicamente a determinadas decisiones de la CNA”* (fs 2.);

DÉCIMO PRIMERO: Que, la Comisión Nacional de Acreditación, de conformidad al artículo 6° de la mencionada ley, tiene como función “evaluar, acreditar y promover la calidad de las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica autónomos, y de las carreras y programas que ellos ofrecen”. En el desempeño de sus funciones, gozará de autonomía, expresa la ley N°20.129, indicando el artículo 8° de la misma que dentro de sus funciones está “a) “Administrar y resolver los procesos de acreditación institucional de las instituciones de educación superior autónomas, y de las carreras y programas de estudio de pre y postgrado que éstas impartan”. Sus atribuciones buscan imponer una cultura de la calidad, en que el proyecto educativo responda a parámetros establecidos por la autoridad, conforme al concepto de aseguramiento de la calidad, en los términos definidos por la ley;

DÉCIMO SEGUNDO: Que, respecto del Consejo Nacional de Educación, el DFL N°2, del año 2009, del Ministerio de Educación, expresa que, es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Creado en el año 2009, este órgano con un carácter técnico reforzado participa de la siguiente forma en la acreditación:

- a) en el proceso de licenciamiento, que comprende la aprobación del proyecto institucional y la verificación de su desarrollo,
- b) en el conocimiento de las apelaciones que se presente en el marco de las acreditaciones institucionales que resuelve la Comisión Nacional de Acreditación,**
- c) en la participación del Comité de Coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior (Comité SINACES) y
- d) en la participación en los procesos de cierre de instituciones de educación superior autónomas;

DÉCIMO TERCERO: Que, respondiendo esta institucionalidad a una política pública, igualmente -como todo el ordenamiento legal- se encuentra sujeta al principio de supremacía constitucional y a las normas jurídicas que la contienen,



donde las limitaciones que imponen los derechos fundamentales de las personas y la razonabilidad de las mismas constituyen la condición para su conformidad con la Constitución;

DÉCIMO CUARTO: Que, enunciadas las potestades de los órganos públicos, partícipes en el proceso de acreditación institucional de las entidades de educación superior, y las restricciones a que se encuentran sometidas, resulta pertinente referirse al recurso de apelación consagrado en el artículo 23 de la Ley N° 20.129, cuya norma, en la parte reseñada anteriormente se objeta por el requerimiento;

RECURSO DE APELACIÓN EN LA LEY N° 20.129

DÉCIMO QUINTO: Que, esta Magistratura Constitucional ha expresado que “el recurso de apelación es un medio de impugnación de determinadas resoluciones judiciales, entre ellas las sentencias definitivas y las interlocutorias de primera instancia dictadas en juicios civiles, fallos que resuelven los recursos de protección y amparo, entre otros. Su conocimiento y resolución corresponde, por regla general a las Cortes de Apelaciones, y excepcionalmente a la Corte Suprema, precisamente, en las sentencias que resuelven las acciones constitucionales establecidas en los artículos 20 y 21 de la Carta Fundamental. Tiene por objeto obtener del tribunal superior que enmiende, con arreglo, a derecho lo resuelto por el inferior (art.186 CPC). De manera que, el recurso de apelación es un instrumento procesal, propio del orden judicial” (STC Rol N°7203 c.12). Es consustancial a la apelación la existencia del agravio que le provoca la resolución desfavorable a la parte afectada con ella, en sus pretensiones jurídicas, por negársele su petición, sea en forma absoluta o en una parte de ella;

DÉCIMO SEXTO: Que, uno de los principios del procedimiento administrativo, es el derecho a impugnar los actos administrativos agraviantes al solicitante administrado, cuyo origen es el artículo 38, inciso primero constitucional, encontrándose reafirmado en los artículos 2° y 10° de la ley N°18.575. De esta forma, el sistema recursivo consagra los recursos de reposición y jerárquico. El primero se interpone ante la misma autoridad que dicta el acto que se impugna. El recurso jerárquico, se interpone ante el jefe superior de aquel funcionario que hubiere dictado el acto que se confuta (artículo 59 Ley N°19.880). Además de los recursos administrativos, procederán los recursos que establezca la ley, en sede judicial, conforme al inciso segundo del artículo 38 constitucional, existiendo normas especiales para ello en el artículo 54 de la ley N°19.880.

Esta Magistratura ha expresado que “[...] el ordenamiento jurídico nacional no admite cortapisas para que los tribunales revisen la plena conformidad a derecho de cualquier acto de la autoridad, salvo cualificadas excepciones del bien común, debidamente justificadas [...]” (STC Rol N°2009, voto disidente);



DÉCIMO SÉPTIMO: Que, conforme a lo recién señalado, la ley N°20.129, establece como recurso administrativo, el recurso de reposición, para el caso de que las decisiones que dicte la CNA afecten a los administrados. El recurso jerárquico no procede al ser la CNA un órgano autónomo.

En consecuencia, el legislador con el propósito de facultar al administrado para impugnar el acto administrativo denegatorio estableció un recurso de apelación, por el cual la Institución de Educación Superior a la que se le haya denegado su solicitud de acreditación por la CNA, podrá presentarlo ante el CNED en el plazo de 30 días hábiles desde la fecha de la resolución recurrida, que conocerá de la apelación.

Este medio procesal de impugnación administrativa es doblemente impropio en un procedimiento de esta naturaleza. Es en primer término así, porque el afectado cuenta únicamente con el recurso de reposición atendida la naturaleza del órgano de que se trata y por otra, extraordinariamente, se admite la apelación ante el CNED si se rechazare la acreditación solicitada. De esta manera, un órgano administrativo autónomo, excepcionalmente se encuentra sometido a otro diverso, a fin de que este último revise sus resoluciones, en el caso que dicte un acto administrativo denegatorio absoluto, como ocurre si la CNA procede a rechazar la acreditación institucional solicitada por una entidad de educación superior.

En el caso considerado, la Universidad Autónoma de Chile fue acreditada, motivo por el cual es improcedente el recurso de apelación, conforme lo prescribe el tantas veces mencionado artículo 23 de la Ley N°20.129, norma jurídica impugnada. Lo que ocurre en la especie, es que la acreditación se le otorga solamente por 4 años, lo que, a juicio de la requirente, resulta del todo injusto atendido los antecedentes aportados, los avances que el proyecto institucional ha experimentado en materias de docencia de pregrado, de investigación y de vinculación con el medio, configurándose una situación que le causa agravio;

DÉCIMO OCTAVO: Que, el legislador estableció este medio de impugnación especial en forma restrictiva, pues consideró sólo dos causales que lo hacen admisible, una de las cuales fue derogada por la Ley N°21.091, por lo que el fundamento del recurso de apelación se encuentra acotado al rechazo de la acreditación. Por lo que, en el plano meramente legal, y considerando el principio de juridicidad, podría estimarse que el CNED está inhibido de tramitar y conocer la apelación a la resolución de la CNA que otorga la acreditación a una entidad de educación superior, por menos años que los solicitados. No obstante, el principio de supremacía constitucional debe considerarse siempre por todo órgano del Estado con el objeto de respetar los derechos fundamentales, como se expresa en considerandos anteriores;

DÉCIMO NOVENO: Que, durante la tramitación parlamentaria de la Ley N°21.186 que "Modifica normas del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior contenidas en la Ley N°21.091 y en la Ley N°20.129", específicamente en la Comisión de Educación del Senado, la H. Senadora



Yasna Provoste presentó una indicación que reemplazaba la expresión “dos artículos precedentes” por “artículos 20 y 22 de la presente ley”.

El fundamento de la indicación se encontraba en que “a propósito de lo expuesto por la Secretaria Ejecutiva de la CNA, existe un problema en el funcionamiento del sistema, toda vez que se le concede el derecho de apelación sólo a quienes no han acreditado, pero no a los que están establecidos en el artículo 20 ya transcrito (los que acreditan por un número inferior al que ellos creen que merecían acreditar). Todos deben tener derecho a apelar, no sólo algunos, según dijo.” (Historia de la Ley N°21.186, p.83, Biblioteca del Congreso Nacional). En la misma Comisión -en sesión N°50 celebrada el 15 de Julio de 2019- el Subsecretario de Educación manifestó acerca de la citada moción, que la propuesta debía ser analizada en su mérito dado los efectos que provoca. Finalmente, la indicación fue declarada inadmisibles, de conformidad al inciso segundo del artículo 182 del Reglamento del Senado;

VIGÉSIMO: Que, esta Magistratura Constitucional en su función de garantizar la vigencia y cumplimiento de la Constitución, ha reiterado que un principio esencial de la institucionalidad que nos rige, es el de la supremacía constitucional “sobre todas las otras normas jurídicas que integran nuestro ordenamiento positivo” y el de la “vinculación directa” de los preceptos constitucionales a las autoridades públicas y a todos los ciudadanos, siendo, por ende, tales preceptos obligatorios, tanto para los gobernantes como para los gobernados. De allí que primero se establezca que “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”. Y, acto seguido, se agregue que “Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares e integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo” (STC Rol N° 19, c. 10). Así lo ordena el artículo 6° constitucional;

VIGÉSIMO PRIMERO: Que, el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, justamente, tiene por objeto examinar si el precepto legal censurado presenta contradicciones con el texto constitucional en su aplicación, llevado al caso concreto para enmendar, en la situación que así ocurra, siempre obviamente en relación a su constitucionalidad, debiéndose aquel adecuarse a la Carta Fundamental en virtud del principio enunciado precedentemente;

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que, sobre este medio de impugnación, es razonable que el legislador lo haya instaurado, aunque haya sido con un nombre impropio dentro del procedimiento administrativo, como es un recurso de apelación, porque permite el doble conforme dentro del propio proceso de la administración. Sin embargo, la restricción del mismo ocasiona cuestionamientos de constitucionalidad, que es del caso atender;

EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

VIGÉSIMO TERCERO: Que, los criterios de evaluación y estándares de calidad que se formulen por los organismos competentes, conforme a las



atribuciones que la ley les ha otorgado, tienen un rango de discrecionalidad que pueden ser ponderados indistintamente, por un organismo u otro, respecto a los antecedentes y aspectos a considerar, de acuerdo lo indica el marco jurídico pertinente, lo que conlleva a que la decisión final de la CNA, pueda resultar conveniente, desde una perspectiva de un procedimiento racional y justo, someterla a revisión por otro órgano técnico que también es partícipe en el proceso de aseguramiento de la calidad, como lo es el CNED;

VIGÉSIMO CUARTO: Que, yerra quien estime que los mínimos de calidad exigidos por el sistema de educación superior no ofrecen ribetes de constitucionalidad. Muy por el contrario, desde luego, todos los documentos que contienen normas y reglas, emanados del legislador o bien de los entes públicos, competentes en la materia, deben someterse al principio de supremacía constitucional referido anteriormente. Pero, además, no se puede preterir que cada pronunciamiento del órgano estatal afecta a la comunidad a quien se dirige la decisión y, por consiguiente, es obligatorio considerar el valor constitucional, expresado en el artículo 1° constitucional, que “es deber del Estado asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”;

EL CASO CONCRETO Y EL EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PRECEPTO LEGAL IMPUGNADO

VIGÉSIMO QUINTO: Que, en relación al caso concreto, la CNA informa a esta Magistratura que *“En la Sesión Ordinaria N°1436, de 29 de agosto de 2019, el Pleno de la Comisión analizó en su conjunto las apreciaciones contenidas en la Ficha Introductoria Institucional, el Informe de Autoevaluación Interna y sus anexos, el Informe de Evaluación Externa y las Observaciones de la referida Institución. Con la correspondiente ponderación de los antecedentes, la Comisión, por medio del Acuerdo N°2776, acordó acreditar a la Universidad Autónoma de Chile por el período de cuatro años en las áreas obligatorias de Gestión Institucional y Docencia de Pregrado y en las áreas electivas de Investigación y Vinculación con el Medio. Tal acuerdo, fue ejecutado por medio de la Resolución Exenta de Acreditación Institucional N°496, de 7 de noviembre de 2019.*

En contra de dicho acto administrativo, la referida Universidad presentó un recurso de reposición ante esta Comisión, solicitando en definitiva un número mayor de años de acreditación. En la Sesión Ordinaria N°1537 de 8 de enero de 2020, la Comisión, mediante acuerdo N°2919 decidió no acoger dicha pretensión. Dicho acuerdo fue ejecutado por medio de la Resolución Exenta de Acreditación Institucional N°508, de 24 de febrero de 2020.

Ante tal acto administrativo, la Universidad Autónoma de Chile presentó un recurso de apelación ante el Consejo Nacional de Educación, el cual fue declarado inadmisibile por medio del Oficio Ordinario N°128/2020, de 30 de marzo de 2020, por no admitir a tramitación ese recurso. Ante ello, esa Casa de Estudios presentó un recurso de protección ante la Ilustrísima



Corte de Apelaciones de Temuco, Rol 2884-2020, por considerar ilegal y arbitrario el citado oficio [...]” (fs. 343 y 344);

VIGÉSIMO SEXTO: Que, el año 2018 la Universidad Autónoma de Chile se sometió voluntariamente a un proceso de acreditación institucional. A través de la Resolución Exenta N°496-2019 de la CNA, ésta decidió acreditar a la requirente por el período de 4 años, frente a lo cual, recurre de reposición. La CNA decide no acoger dicho recurso.

Por ello la Universidad Autónoma presenta un recurso de apelación ante el CNED. Éste mediante oficio N°128/2020 de 30.03.2020 no admite a tramitación la apelación, por cuanto carecería de competencias legales para hacerlo y “[...] *Sin embargo, en particular, respecto de la apelación establecida en el artículo 23, la CGR, en el dictamen N°36.412-2010 señaló expresamente que el Consejo no está facultado para conocer un recurso de apelación cuando éste sea interpuesto para impugnar un acuerdo de la CNA en razón del número de años por los que se concedió la acreditación institucional*”.

Habiendo concluido la sede administrativa para reclamar del acto jurídico desfavorable, la parte requirente dedujo recuso de protección en contra de la recién mencionada resolución, que constituye la gestión judicial pendiente, por considerar que la negación del recurso de apelación, por parte del CNED constituye un acto ilegal y arbitrario que lo priva de las garantías constitucionales de igualdad ante la ley y de derecho de propiedad;

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Que, los efectos perniciosos que produce, según la Universidad requirente, la resolución que le otorga cuatro años de acreditación dice relación directa con los aranceles de gratuidad y crédito con aval del Estado, puesto que la Subsecretaría de Educación Superior ha establecido una escala de reajustabilidad basada en los años de acreditación de la respectiva entidad universitaria. Así, aquellas que tengan tres y cuatro años de acreditación institucional, reajustarán sus aranceles regulados en un tres por ciento, las que tengan cinco o seis años de acreditación institucional, recibirán un reajuste del seis por ciento. Lo mismo ocurre respecto al cálculo de aranceles de referencia del crédito con aval del Estado. Afirma que también se ve afectado el prestigio de la Casa de Estudios Superiores, dado que los rankings de las universidades chilenas ponderan, para su calificación, los años de acreditación de la entidad universitaria. Por lo tanto, es evidente, que la rebaja de un año en el nuevo proceso de la naturaleza señalada incide en la posición que obtenga la requirente, en el referido ranking;

VIGÉSIMO OCTAVO: Que, por consiguiente, el acto administrativo denegatorio, considerando las consecuencias que tiene para la institución universitaria la Resolución N°496-2019 de la CNA, precisa de una revisión, en este caso, y conforme a la legislación en materia de educación superior, por parte del CNED, lo que no afecta la competencia de ambos organismos públicos, como se expresó en estrados, puesto que la competencia técnica persiste, y en nada se afecta. Las atribuciones que se encuentran limitadas no son, precisamente, técnicas, sino de orden legal, en cuanto el precepto legal censurado faculta al CNED conocer



únicamente los recursos de apelación, en los casos en que la CNA niegue la acreditación institucional solicitada, situación que tiene incidencia constitucional evidente. Sobre este aspecto, el CNA ha sustentado el criterio de estimar que la ampliación del recurso de apelación afectaría el sistema de distribución de competencias públicas socavando el plan de aseguramiento de la calidad. Tal criterio confunde aspectos técnicos con el procedimiento administrativo propiamente tal. El recurso de apelación tiene directa relación con el debido proceso y la doble instancia administrativa y no con las especialidades técnicas del organismo, a quien la ley le entrega las atribuciones para llevar a efecto la acreditación de una institución de educación superior. Por ello, es que el conflicto de constitucionalidad promovido por la requirente resulta plausible;

VIGÉSIMO NOVENO: Que, es atinente, en esta oportunidad, referirse a la incidencia del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en los recursos de protección conocidos por las Cortes de Apelaciones, y en último término por la Corte Suprema, dado que esta sentencia producirá sus efectos en la acción cautelar señalada.

El recurso de protección se origina en el afán del constituyente de la época de concretar el concepto de que el fin del Estado es proteger a las personas. “Era evidente que la Constitución ahora tenía dos conceptos fundamentales novedosos: el imperio del poder judicial y la creación de los recursos constitucionales, acciones que tenían la estabilidad y fuerza de la propia Constitución para proteger a las personas en el uso y goce de sus derechos fundamentales” (Díez, Sergio (2013) “Reflexiones sobre la Constitución de 1980. 50 años de un actor y testigo de la vida política chilena.” Ediciones El Mercurio Aguilar, p.234);

TRIGÉSIMO: Que, tal como ha dicho este Tribunal en sentencia rol N°7203, el núcleo del recurso de protección es un instrumento constitucional que le permite a toda persona comparecer ante los Tribunales Superiores de Justicia directamente, para que cautelen sus derechos fundamentales vulnerados, sea por el Estado o por un particular, con el objeto de alcanzar un doble fin, esto es, se restablezca el imperio del derecho y se proteja al agraviado. En el propósito señalado los tribunales están dotados de las máximas facultades, pudiendo adoptar todas las medidas que sea necesarias para alcanzar la finalidad reseñada, como lo establece el artículo 20 constitucional;

TRIGÉSIMO PRIMERO: Que, a su vez, la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad diseñada por el constituyente de 2005, busca hacer valer la supremacía constitucional en el caso concreto, respecto a una norma de rango legal, y para ello le entrega a esta Magistratura Constitucional el control concreto de la misma, lo que tendrá lugar en la gestión judicial donde tenga, eventualmente, aplicación.

Así, el entramado constitucional de las acciones contempladas en los artículos 20 y 93 N°6 de la Carta Fundamental es perfectamente armónico con el dogma constitucional manifestado en su artículo 1°. Tal como expresa un reciente estudio



sobre la eficacia de la inaplicabilidad cuando la gestión pendiente es una protección, las personas estarán protegidas en sus derechos fundamentales y el principio de supremacía regirá efectivamente, en los casos en que tenga lugar el principio de deferencia recíproca, donde esta Magistratura controla que las normas jurídicas se ajusten a la Constitución, y la Corte Suprema revise, si la acción u omisión del recurrido vulnera o no las garantías constitucionales de la persona denunciante;

TRIGÉSIMO SEGUNDO: Que, en el contexto reseñado corresponde elucidar constitucionalmente el precepto legal objetado, a fin de determinar si efectivamente produce efectos contrarios a la Constitución, en la gestión judicial pendiente, como lo denuncia la parte requirente;

I. La igualdad ante la ley

TRIGÉSIMO TERCERO: Que, reiteradamente esta Magistratura Constitucional ha señalado que, el principio de igualdad ante la ley impide que las normas jurídicas traten en forma distinta a las personas que se encuentran en las mismas circunstancias. Se debe tener las mismas consideraciones con todos aquellos que son iguales, y en forma desigual a quienes no lo sean (STC Rol N°811 c.18), principio que arranca del aserto de que las personas nacen libres en iguales en dignidad y derechos. Por lo tanto, la única desigualdad aceptable es aquella que no proviene de la naturaleza del ser humano;

TRIGÉSIMO CUARTO: Que, el precepto legal cuestionado hace una diferencia entre las Instituciones de Educación Superior que se les niega la acreditación y aquellas a las cuales se les otorga un número de años de acreditación que les impide el acceso a ciertos beneficios para sus alumnos, que es el efecto central que produce la regla jurídica. A las primeras se les permite la impugnación por la vía de la apelación, y a las otras, se les impide deducirlo;

TRIGÉSIMO QUINTO: Que, como se ha pronunciado este Tribunal en ocasiones anteriores, el juicio de igualdad consiste en establecer si la diferenciación que hace la ley es razonable y responde a criterios objetivos o por el contrario no existe, o no se divisa, plausibilidad en la referida distinción. El doble conforme que se acepte para la entidad de educación superior que no obtuvo la acreditación y se niegue para aquella que la logra, pero por menos años de aquellos a los que aspiraba es un criterio de desigualdad que no se ajusta a las exigencias constitucionales de considerar y tratar por igual a quienes se encuentren en las mismas circunstancias. De este modo, la condición que impone la norma jurídica, para tener derecho al recurso de apelación ante la CNED, hace que ella en su aplicación produzca una diferencia que afecta la igualdad ante la ley, que garantiza a todas las personas el artículo 19 N°2 constitucional, y que en este caso concreto afecta a la entidad requirente cuando se le impide la revisión del acto administrativo denegatorio;

II. Procedimiento Racional y Justo



TRIGÉSIMO SEXTO: Que, el inciso sexto, del numeral tercero, del artículo 19° de la Carta Fundamental exige al legislador establecer, bajo todo respecto, un procedimiento racional y justo, obligación que debe tener lugar siempre, cualquiera sea el órgano que ejerza jurisdicción, sea judicial o administrativa, constituyendo la resolución final consecuencia de un proceso que contenga los elementos esenciales de lo que caracteriza al debido proceso.

Uno de los elementos del debido proceso, es el derecho al recurso, aspecto constitucional que fue advertido en el trámite legislativo, y en tal virtud la Ley N°20.129 consagra en el artículo 23 el recurso de apelación. Pero la garantía constitucional es de mayor exigencia, por consiguiente, el legislador cumple el mandato constitucional de establecer un proceso racional y justo, en forma imperfecta al permitir la apelación únicamente si la acreditación pedida se rechaza;

TRIGÉSIMO SÉPTIMO: Que, el emplazamiento formulado en los términos descritos precedentemente, produce, por la norma jurídica censurada, una vulneración al inciso sexto del numeral tercero del artículo 19° constitucional que garantiza a todas las personas un procedimiento racional y justo, dentro del cual la parte debe contar con los medios procesales que le permitan ejercer, y defender sus legítimas aspiraciones, una de las cuales es el derecho al doble conforme, situación que en la especie no ocurre. Como ha señalado esta Magistratura, un presupuesto mínimo del Estado de Derecho, es que el administrado, llamado así en este caso, tenga todas las oportunidades posibles que le permitan defender su posición jurídica en el marco de un debido proceso, en este caso, de orden administrativo (STC Rol N° 5282 c.30, en el mismo sentido rol N° 7203 c.32);

TRIGÉSIMO OCTAVO: Que, el precepto legal objetado en su expresión *“en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes”* infringe, la disposición constitucional citada, al limitar la interposición del recurso de apelación, e impedir la revisión de lo resuelto por la CNA por el otro organismo llamado a revisar la resolución administrativa, lo que hace que no se garantice eficazmente los derechos de las entidades de educación superior, en este caso concreto, la Universidad Autónoma de Chile, de someterse a un procedimiento racional y justo.

El debido proceso administrativo contiene el derecho al recurso, esto es, la posibilidad de impugnar el acto administrativo.

Este debido proceso administrativo impone la necesidad de que los procedimientos sean justos y racionales. Por ello comprende el derecho a recurrir en sede administrativa, como en sede jurisdiccional. En el presente caso nos encontramos ante la carencia del debido proceso en la primera de estas sedes, toda vez que el CNED es un ente administrativo.

En otros términos, y de acuerdo con el principio de juridicidad, las potestades administrativas deben estar establecidas en la ley, y esta norma debe contemplar: el sujeto que la emite además de sus eventuales destinatarios, el supuesto de hecho



que permite su ejercicio más la decisión que puede adoptarse con motivo de este supuesto de hecho, y el procedimiento que ha de seguirse para su emisión. Por ello no es suficiente, pues además deben incorporarse los controles que la Constitución contempla.

Únicamente, de esta forma es que el sistema creado por la Ley N°20.129 -o de cualquier otra ley especial administrativa-, funcionará de un modo acorde a las exigencias constitucionales, puesto que las potestades administrativas deben someterse a un control, sin que por ello se vean afectadas sus competencias técnicas;

TRIGÉSIMO NOVENO: Que, la naturaleza jurídica del requirente, esto es, un cuerpo intermedio entre la persona y el Estado que goza, por amparo constitucional, de autonomía, se ve, no obstante constreñido por las entidades públicas competentes las que cuentan con amplias facultades para analizar el proyecto educacional de la Universidad por lo que un mínimo e indispensable derecho, es poder reclamar de los actos administrativos desfavorable, como es el caso que origina la gestión judicial pendiente, y que constituye el modo en que se produce el efecto contrario a la Carta Fundamental en la gestión judicial pendiente;

III. La libertad de enseñanza

CUADRAGÉSIMO: Que, la libertad de enseñanza garantizada en el artículo 19 N°11 de la Carta Fundamental, asegura a toda persona el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales de todo nivel, lo que comprende la educación superior. Principio constitucional recogido en el artículo 8° del D.F.L. N°2, de 2009 del Ministerio de Educación que “Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2005”, que textualmente expresa “El Estado tiene el deber de resguardar la libertad de enseñanza”;

CUADRAGÉSIMO PRIMERO: Que, tal como lo expresó la sentencia rol N°7203-19 “el derecho a mantener establecimientos educacionales comprende adoptar, por parte del organizador, todas aquellas medidas y resguardos necesarios que permitan el funcionamiento de la institución de educación en las mejores condiciones posibles, lo que conlleva a adoptar los resguardos y cuidados debidos que conserven y acrecienten el prestigio y éxito del proyecto, y a la vez resguarde los derechos de la comunidad [...]” (c.36).

Bajo esta concepción constitucional, el procurar obtener la mayor cantidad de años de acreditación institucional, por parte del requirente, constituye un afán legítimo y acorde con las obligaciones que pesan sobre la Universidad siendo a la vez un derecho, relacionado directamente con la libertad de enseñanza, el que otra instancia revise lo obrado por el órgano estatal competente en materia de avance del proyecto educacional;



CUADRAGÉSIMO SEGUNDO: Que, mediante esta sentencia no se está creando algún recurso, sino que, se está volviendo a la regla general, consistente en que siempre habrá debido proceso administrativo, el cual incluye, por cierto, el recurso en cuestión de un modo amplio.

Lo anterior se fundamenta, además, en que de seguirse el criterio de que esta Magistratura al eliminar la frase impugnada se estaría transformando en un legislador positivo, ello implicaría que las leyes prohibitivas no serían susceptibles de control por este Tribunal. Por lógica, la negación de una negación resulta en una afirmación;

CUADRAGÉSIMO TERCERO: Que, por último, en referencia a este precepto constitucional, es propicio manifestar que, permitir el recurso de apelación -por el artículo 23 de la Ley N°20.129- solamente para el caso de rechazarse la acreditación institucional por parte de la CNA, significa una afectación a la libertad de enseñanza, en aquella parte que garantiza a toda persona mantener establecimientos educacionales, en atención a que si el organismo citado declara un lapso de tiempo inferior al esperado por la entidad educacional examinada en que tendrá vigencia la acreditación, le provoca un menoscabo a las expectativas del administrado, que al cerrarse la posibilidad de revisión ve trunco las aspiraciones de crecer y avanzar en el desarrollo del proyecto institucional;

IV. Derecho de Propiedad

CUADRAGÉSIMO CUARTO: Que, la requirente considera que se produce un perjuicio económico al otorgar un menor número de años de acreditación institucional, al impactar directamente en la tasa de ajuste anual del arancel regulado para las carreras de las instituciones adscritas a la gratuidad.

“Considerando que un 76,5% de los estudiantes de la Universidad Autónoma reciben el beneficio de la gratuidad, el impacto económico de la decisión de acreditación por 4 años asciende a dos mil millones de pesos para el año 2020, perjuicio que se debe acumular con cifras similares para los siguientes 4 años” (fs.32);

CUADRAGÉSIMO QUINTO: Que, constitucionalmente el derecho de propiedad es aquel que tiene toda persona sobre los bienes corporales e incorporeales que conforman su patrimonio, que los ha adquirido por algún modo de aquellos establecidos en la ley, otorgándole la facultad de usar, gozar y disponer de ellos, estando sujeto a las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social, siempre que una ley así lo disponga. Este concepto constitucional del derecho de dominio implica un amplio amparo del mismo en nuestro ordenamiento jurídico;

CUADRAGÉSIMO SEXTO: Que, la restricción que presenta el precepto legal impugnado, en orden a permitir el recurso de apelación ante la CNED, sólo en el caso que el CNA rechace la petición de acreditación en forma total, impidiéndolo si



tal petición es acogida parcialmente, es decir concediendo la acreditación a la institución de educación superior respectiva, pero otorgándole una cantidad de años menor a la pretendida por la peticionaria. Es el caso concreto de estos autos constitucionales, en que se rebaja la acreditación a la Universidad Autónoma en un año (antes tenía cinco años, ahora cuatro años), lo que hace que el patrimonio del administrado se vea afectado, en términos objetivos, sin posibilitarse por el precepto legal cuestionado, la revisión del acto administrativo desfavorable por otra entidad estatal, llamada por la propia norma jurídica a conocer del mismo. Todo lo cual hace que se vea vulnerada la disposición constitucional del artículo 19 N°24 al afectar su imagen y prestigio que es un intangible que forma parte del patrimonio de dicha casa de estudios superiores, entre otros bienes;

CONCLUSIONES

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO: Que, virtud de las consideraciones referidas precedentemente, se decidirá que la aplicación del precepto legal contenido en el inciso primero, del artículo 23 de la Ley N°20.129, en aquella parte que expresa “en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes” en la gestión en que incide la presente cuestión de inaplicabilidad, es contraria a las prescripciones del artículo 19 N° 2°, 3° inciso sexto, 11° y 24° de la Constitución Política de la República;

CUADRAGÉSIMO OCTAVO: Que, la jurisdicción constitucional se erige como una garantía fundamental para la existencia de un Estado Constitucional de Derecho, por lo cual las sentencias que emanen de su seno producen en todas las autoridades públicas la obligación de cumplirlas y hacerlas cumplir. De modo contrario, tal autoridad vulnera lo dispuesto en el artículo 6° de la Carta Fundamental.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1 Y SIGUIENTES, POR LO QUE SE DECLARA LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FRASE “EN CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LOS DOS ARTÍCULOS



PRECEDENTES”, CONTENIDA EN EL INCISO PRIMERO DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY N° 20.129, EN EL PROCESO ROL N° 2884-2020 SOBRE RECURSO DE PROTECCIÓN QUE CONOCE LA CORTE DE APELACIONES DE TEMUCO. OFÍCIESE.

II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.

DISIDENCIA

Acordado con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, NELSON POZO SILVA y de la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, quienes estuvieron por rechazar del libelo de fojas 1 por las consideraciones siguientes:

I.- Conflicto constitucional planteado

1º El requirente es la Universidad Autónoma de Chile, que interpuso una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase “*en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes*”, contenida en el inciso primero del artículo 23 de la Ley N° 20.129. A efectos de comprender el contexto de la frase se agrega la explicación del artículo completo.

“La institución de educación superior afectada por las decisiones que la Comisión adopte en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes, podrá apelar ante el Consejo Nacional de Educación, dentro del plazo de quince días hábiles, salvo que se trate de una institución que se encuentre en supervisión por el mismo. Lo anterior, no obstará a la interposición del correspondiente reclamo ante la misma Comisión.

Admitida la apelación a tramitación, el Consejo solicitará informe a la Comisión la que deberá evacuarlo en un plazo de 10 días hábiles.

El Consejo Nacional de Educación se pronunciará por resolución fundada sobre la apelación dentro del plazo de treinta días hábiles, contado desde la presentación del recurso.”

2º La gestión pendiente tiene su origen en el Oficio 128/2020, de 30 de marzo de 2020, emitido por el Consejo Nacional de Educación (CNED), que informa la inadmisibilidad del recurso de apelación deducido por la requirente en contra de la Resolución de Acreditación Institucional N° 508, de febrero de 2020, de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), la cual resolvió no acoger el recurso de reposición presentado por la requirente contra la Resolución de Acreditación Institucional N° 496-2019, que decidió acreditar por 4 años a la universidad requirente.



Mediante recurso de protección, la requirente pretende que el CNED se pronuncie sobre el recurso de apelación y conceda a la Universidad Autónoma de Chile una acreditación por un número igual o superior a 5 años.

3º Alega que la aplicación del precepto impugnado vulnera el artículo 19 numerales 2º, 3º, incisos primero y quinto (sexto), 24º, 26º y 11º de la Carta Fundamental.

En cuanto a la igualdad ante la ley, sostiene que el precepto legal impugnado importa un trato diferente, sin justificación razonable, entre instituciones educacionales, en un mismo proceso de acreditación institucional. En efecto, le ha sido vedada la posibilidad de recurrir por vía de apelación ante el CNED de una resolución de la CNA que acreditó a la universidad por 4 años, en circunstancias que sí se permite esa apelación a cualquier institución de educación superior a la que se le ha denegado su acreditación institucional, lo cual es particularmente grave desde el punto de vista de la gratuidad.

Respecto a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, señala que la aplicación del precepto impugnado resulta en una protección limitada de sus derechos, desde que, al ser acreditada por un menor número de años a los que estima en justicia proceden, únicamente puede pedir a la misma CNA que reconsidere de su decisión por la vía de la reposición.

En lo tocante al debido proceso, alega que se ha visto privada de un recurso efectivo, ni administrativo ni judicial, desde que no puede apelar de la decisión de la CNA en relación a los números de años de acreditación y los tribunales superiores de justicia declaran inadmisibles los recursos de protección en la materia.

En cuanto al derecho de propiedad, explica que el número de años de acreditación está vinculado a la tasa de ajuste anual de arancel regulado para las carreras de las instituciones adscritas a la gratuidad, de modo que un menor número de años significa menor reajuste. En el caso concreto, un 76,5% de los estudiantes de la universidad reciben el beneficio de la gratuidad, razón por la cual, el impacto económico de la decisión de acreditación por 4 años asciende a dos mil millones de pesos para el año 2020, lo cual debe acumularse con cifras similares para los siguientes cuatro años. Además, un menor número de años de acreditación afecta su posición en el ranking de las universidades chilenas. Adicionalmente, se le priva de la posibilidad de acceder al CRUCH, pues para ello se requiere, al menos, de 5 años de acreditación institucional (artículo 6 de la Ley Nº 21.091). A eso se suma el impacto en su imagen pública y la consecuente publicidad. Por último, los años de acreditación impactan en los recursos disponibles del fondo de Fomento de Investigación de las universidades privadas.

En lo que respecta a la infracción al artículo 19 Nº 26 de la Carta Fundamental, la requirente alega que las garantías antes invocadas resultan afectadas en su esencia.



En último término, en cuanto a la libertad de enseñanza, sostiene que la limitación de la procedencia de la apelación administrativa ante el CNED, de la decisión de los años de acreditación que otorgue la CNA, importa una menor autonomía de las instituciones de educación, ya que se impide la revisión independiente de la decisión de la CNA.

II.- Planteamiento interpretativo previo o interpretación conforme a la Constitución.

4º La interpretación conforme a la Constitución es un mecanismo medido que tiene por objeto evitar que se inaplique o declare inconstitucional un precepto legal, aunque sea para efectos del caso concreto, existiendo otras interpretaciones igualmente plausibles que resuelvan el asunto sin recurrir a una forma de ultima ratio en el ejercicio de ponderación debido frente a otras formas de entendimiento constitucional de la norma cuestionada. Como nos recuerda la doctrina, “una norma ha de ser interpretada conforme a la Constitución cuando existen varias posibilidades interpretativas de las cuales por lo menos una conduce a la conformidad de la norma a la Constitución, y por lo menos otra, a la inconstitucionalidad de la norma. Para este caso el mandato de la interpretación conforme a la Constitución indica que no hay que escoger ninguna de las variantes interpretativas inconstitucionales, sino una de las que son conformes a la Constitución” (Lothar Kuhlen, *La interpretación conforme a la Constitución de las leyes penales*, Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 24).

5º Creemos que este es un caso que permite recurrir a esta técnica interpretativa, puesto que la satisfacción de los derechos de la requirente, en orden a poder apelar de la decisión de una acreditación inferior a los cuatro años, resulta de un ejercicio de interpretación de la ley. Si queremos contrastar la reivindicación de un derecho procesal debemos, primero, acreditar su existencia, cuestión que en nuestro concepto sí está garantizado y es fruto de una inadecuada argumentación, especialmente de la Contraloría General de la República, según ya explicaremos. Adicionalmente, invocaremos este criterio porque los efectos de acogerse el requerimiento devienen en otras dimensiones inconstitucionales que es necesario precaver.

En tal sentido, recordamos a quien fuera Secretario General del Tribunal Constitucional de España que nos recuerda que “enjuiciar la constitucionalidad de la aplicación de la ley es siempre enjuiciar la constitucionalidad de la ley misma, salvo en la hipótesis extrema de que lo irrazonable o arbitrario de la decisión de la decisión impugnada impida, precisamente, hablar de aplicación de norma alguna” (Eliseo Aja (editor), *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y en legislador en la Europa actual*, Informe de Javier Jiménez sobre España, Ariel, Barcelona, p. 174).



III.- Criterios interpretativos de esta disidencia.

6º Dentro de los criterios interpretativos para el rechazo está el hecho de que la frase impugnada permite identificar diferentes criterios interpretativos en el plano de la estricta legalidad. En segundo lugar, hay que estar a la revisión de la historia de la ley para dar cuenta que jamás estuvo presente en la ley la idea de excluirlo de la posibilidad de apelar frente a la acreditación. En tercer lugar, cabe considerar la acreditación institucional de la CNA y la posibilidad de la apelación ante el CNED de modo específico y no general. Seguidamente, cabe estudiar el régimen recursivo entre instituciones descentralizadas. Adicionalmente, especificar por qué acoger el requerimiento generaría efectos perversos en el ámbito institucional lo que fortalece una interpretación conforme a la Constitución. Finalmente, estimar que en el caso no existe una infracción a los derechos constitucionales invocados.

a.- Tres tesis legales que admiten una interpretación con apelación por años de acreditación.

7º Para examinar esta cuestión de legalidad hay que verificar primero el orden de los artículos puestos en discusión a objeto de clarificar las vías interpretativas admisibles conforme a la Constitución.

Las cuestiones planteadas se pueden deducir como cascada a partir de un orden inverso en el que figuran en la Ley N° 20.129. Para ello describiremos los contenidos fundamentales de estos preceptos legales los que, salvo un apartado y subrayado del inciso primero del artículo 23 de la ley mencionada, no se encuentran impugnados en autos.

8º El artículo 23 de la Ley 20.129 permite a la institución de educación superior afectadas por la decisión de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) que apele ante el Consejo Nacional de Educación (CNED), “en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes”.

Por ende, se trata de identificar cuáles serían esos dos artículos precedentes lo que nos lleva a precisar los cuatro artículos precedentes que tienen algún efecto en relación a lo debatido en la causa.

El artículo 22 se refiere a la decisión de la CNA en orden a no otorgar la acreditación por no tener una evaluación suficiente y realiza las observaciones pertinentes. El efecto jurídico, junto con la no acreditación es que “en todo caso, y sin perjuicio de lo señalado en el artículo 21, la institución no podrá someterse a un nuevo proceso de acreditación antes del plazo de dos años, contado desde el pronunciamiento negativo de la Comisión.”.

El artículo 21 se encuentra derogado.

El artículo 20 se refiere a los años de acreditación que define la CNA después del proceso de evaluación respectivo.



Y, finalmente, el artículo 19 bis se refiere al rechazo por parte de la CNA del informe de los evaluadores y configura el derecho de la institución de educación superior a solicitar una nueva evaluación por pares distintos.

En síntesis, las materias son las siguientes: rechazo de la acreditación (artículo 22); derogado (artículo 21); años de acreditación (artículo 20) y nueva evaluación (artículo 19 bis).

9º Tesis uno. El conflicto planteado por la requirente estriba en que no puede apelar ante el CNED de las decisiones que la CNA adopte en relación a los años de acreditación institucional, puesto que la apelación prevista en el artículo 23 de la Ley N° 20.129 procede respecto de las decisiones de la CNA recaídas en las materias a que aluden “los dos artículos precedentes”, esto es, el artículo 21, derogado, y que se refería al rechazo por la Comisión del informe de evaluación de pares evaluadores, y el artículo 22, que trata sobre el rechazo de la acreditación institucional.

En la hipótesis propuesta cabe realizar un ejercicio de interpretación legal lógico, en el sentido que podría sostenerse que al haberse eliminado el artículo 21, la referencia del artículo 23 a “los dos artículos precedentes” es comprensiva del artículo 20, que trata sobre los años de acreditación institucional. Con ello, la norma tendría un sentido útil y se referiría a las dos materias que serían susceptibles de apelación.

10º Tesis dos. Otro ejercicio de interpretación legal podría llevar a concluir que la referencia a “los dos artículos precedentes” del artículo 23 también abarca el artículo 20, atendido que la Ley N° 21.091, que suprimió el artículo 21, introdujo un nuevo artículo 19 bis, de similar contenido que el artículo 21 derogado, salvo en cuanto se elimina la obligación de la CNA de acoger el informe emanado de la segunda revisión si éste recomendaba la acreditación de la institución. Por lo tanto, la posibilidad de apelar comprendería los artículos 19 bis a 22. En este caso, se trata de realizar una interpretación que, basada en la historia de la ley, se vincula con las materias reguladas y al modo en que éstas evolucionaron hasta determinar la regla de apelación. Tiene que ver con una interpretación sustantiva de los deberes legales identificados.

11º Tesis tres. Asimismo, también podría interpretarse que la acreditación institucional por 3 años o menos se equipara al no otorgamiento de la acreditación, desde el punto de vista del acceso al financiamiento público, toda vez que, con anterioridad a la Ley N° 21.091, la entrega de recursos públicos a las instituciones de educación superior estaba supeditada a que ellas estuvieran acreditadas institucionalmente, sin embargo, con la dictación de esta última ley, las instituciones de educación superior que soliciten el acceso a financiamiento institucional para la gratuidad deben contar con acreditación institucional de cuatro o más años (art. 83 letra a) de la Ley N° 21.091). En esta línea, el precepto legal que podría ser considerado eventualmente como vulnerador del derecho de propiedad no es el que



acá se impugna, sino el art. 83 letra a) de la Ley N° 21.091, que fija un límite para acceder a la gratuidad.

12º El problema de estas tesis interpretativas plausibles se vincula con la manera en que entiende la Contraloría General de la República esa regla. La procedencia del recurso de apelación respecto de decisiones de la CNA ante el CNED debería interpretarse de manera estricta. Sostiene la Contraloría General que el CNED no está facultado para conocer un recurso de apelación cuando éste sea interpuesto para impugnar un acuerdo de la CNA en razón del número de años por los que se concedió la acreditación institucional (Dictamen N° 36.412-2010).

Por ende, el dilema es verificar cuán equivocada está esa interpretación, lo que arranca de una inadecuada comprensión de la historia de las leyes Nos. 20.129 y 21.091, con lo que abordaremos este argumento.

b.- Historia de las leyes N° 20.129 y N° 21.091 y la supuesta innovación en materia de apelaciones.

13º En la Historia de la Ley N° 21.091, que introdujo modificaciones a la Ley N° 20.129, entre las cuales se encuentra la eliminación de su artículo 21, no consta que haya existido en el legislador el ánimo de innovar en materia de apelación de las decisiones de la CNA ante el CNED. Esto arranca antes en la Ley N° 20.129.

14º Por su parte, de acuerdo a la Historia de la Ley N° 20.129, en un principio no se establecía la apelación de las decisiones de la CNA en materia de acreditación institucional.

Durante el primer trámite constitucional, en la Cámara de Diputados, se incorporó, mediante un nuevo artículo 21, la posibilidad de reclamar ante el ex Consejo Superior de Educación contra las decisiones de la CNA adoptadas de conformidad con lo establecido en los “dos artículos precedentes”, los que se referían a los años de acreditación (artículo 19) y al rechazo de acreditación (artículo 20).

Asimismo, durante el primer trámite constitucional, se agregó una nueva disposición, referida al rechazo por la CNA del informe de los pares evaluadores (artículo que pasó a ser 21, que fue derogado por la Ley N° 21.091, y cuya normativa está contenida de manera más o menos similar en el art. 19 bis introducido por dicha ley), entre los entonces artículos 19 y 20, actuales 20 y 22, pasando el entonces artículo 20 a ser 21 y el 21 a ser 22.

15º De esta manera la alusión que hacía el entonces artículo 22, actual artículo 23, a los dos artículos precedentes no abarcaba ya las decisiones relativas a los años de acreditación institucional. Posteriormente, durante el segundo trámite constitucional, el entonces artículo 22, actual artículo 23, fue modificado para introducir la posibilidad de reclamar de las decisiones de la Comisión ante ella



misma y apelar ante el ex Consejo de Superior de Educación, manteniéndose la referencia a los “dos artículos precedentes”.

Si bien la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología del Senado aprobó la indicación propuesta por el senador Boeninger que reemplazaba el artículo 22, actual artículo 23, para establecer la posibilidad de presentar un recurso de reposición ante la CNA en contra de sus decisiones negativas, adoptadas de conformidad a los artículos anteriores y eliminar el reclamo ante el ex Consejo Superior de Educación, con el fin de “armonizar el espíritu del proyecto con la necesidad de que el diseño institucional, que en definitiva se acuerde, le dé la mayor autonomía e independencia posible a la Comisión Nacional de Acreditación” (BCN, Historia de la Ley N° 20.129, p. 487), dicha indicación no fue aprobada en la Sala.

16º No consta, sin embargo, que haya habido un pronunciamiento expreso por parte de los legisladores en torno a que las decisiones de la CNA relativas a los años de acreditación ya no serían apelables. La Contraloría General, en su dictamen 36.412, de 2010, sostuvo que esta decisión legislativa no fue casual, ya que “la historia fidedigna del establecimiento de los artículos en estudio (...) no contiene ningún elemento que permita sostener que hubo un error legislativo al excluir el artículo 20 de causales de procedencia del citado recurso”. En síntesis, la Contraloría atribuye un impulso legislativo excluyente a una decisión que pudo ser azarosa.

17º Sin embargo, las leyes no están eximidas de criterios interpretativos literales, históricos, lógicos, sistemáticos y finalistas (artículos 19 a 24 del Código Civil). Por lo mismo, cabe mencionar que la apelación respecto de la decisión adoptada en virtud del artículo 21 no tenía mucho sentido y no respeta tal atribución las reglas lógicas. Esto, porque dicho artículo establecía que si la Comisión rechazaba el informe de los pares evaluadores, la institución podía solicitar una nueva evaluación y si el informe emanado de esta segunda revisión recomendaba la acreditación, la CNA debía acogerlo. Luego, no se observa cómo las decisiones adoptadas en virtud de este precepto legal podían causar agravio. En definitiva, se trata de un acto trámite, pues el acto administrativo definitivo es el dictado en virtud del artículo 22.

18º En consecuencia, un examen prolijo de la historia de estas leyes nos lleva indefectiblemente a estimar que el mal llamado derecho de apelación solo podía referirse a resoluciones de la CNA que causen agravio producto de referirse a actos terminales y no a actos de mero trámite. Por ende, ellas solo son identificables en los artículos 22 y 20 de la Ley 20.129.

c.- La Comisión Nacional de Acreditación y la acreditación de un Instituto Profesional.

19º La CNA es un servicio público descentralizado y, por tanto, se relaciona, y no depende jerárquicamente, con el Presidente de la República, a través



del Ministerio de Educación. El artículo 6° de la Ley N° 20.129 establece expresamente que gozará de autonomía para el desarrollo de sus funciones.

20° Por su parte, la acreditación institucional es un proceso al que se someten las instituciones de educación superior autónomas para la evalua

21° ación y verificación del cumplimiento de criterios y estándares de calidad. Para resolver sobre la acreditación institucional, la CNA se basa en los criterios de evaluación previamente definidos, a propuesta de un comité ejecutivo de acreditación institucional, en el informe de autoevaluación de la institución y en el informe de los pares evaluadores. Por consiguiente, el rol que desempeña la CNA es eminentemente técnico, debiendo ponderar en su mérito la conformidad de los resultados de las evaluaciones con los criterios de evaluación definidos.

22° En este sentido, la autonomía que le confiere la ley se justifica en razón de la necesaria independencia para ejercer su rol de manera técnica y libre de injerencias de órganos no especializados. A este respecto, cabe señalar que la CNA es un órgano especializado en materia de calidad de las instituciones de educación superior, pues sus funciones, enumeradas en el artículo 8° de la Ley N° 20.129, consisten en (i) administrar y resolver los procesos de acreditación institucional de las instituciones de educación superior autónomas, y de las carreras y programas que impartan, (ii) elaborar y establecer los criterios y estándares de calidad para la acreditación institucional, y de las carreras y programas, (iii) ejecutar y promover acciones para el mejoramiento continuo de la calidad de las instituciones de educación superior, y (iv) mantener sistemas de información pública que contengan las decisiones relevantes relativas a los procesos de acreditación y autorización a su cargo.

23° En cambio, el CNED cumple funciones tanto en materia de educación regular, parvularia, básica y media y en las modalidades de educación de adultos y especial o diferencial como en materia de educación superior. En este último ámbito, las funciones del CNED se vinculan preferentemente con los proyectos institucionales de las instituciones de educación superior para efectos de su reconocimiento oficial (arts. 86 y 87 de la Ley N° 20.370). Luego, el CNED no es un órgano especializado como el CNA, y sólo conoce de materias relativas a la acreditación cuando debe conocer de los recursos de apelación respecto de las decisiones de la CNA, de conformidad con la Ley N° 20.129.

24° Después analizaremos el efecto que implicaría acoger este requerimiento en cuanto negar la especificidad de la apelación a dos decisiones y ampliarla a toda resolución de la CNA, lo que exige estudiar los instrumentos establecidos en la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, específicamente, su régimen recursivo.

d.- El régimen recursivo en sede administrativa.



25º Los recursos en sede administrativa proceden de acuerdo a las reglas generales, de conformidad con el artículo 10º de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y los artículos 59 y siguientes de la Ley N° 19.880, que establecen los recursos ordinarios de reposición y jerárquico.

El artículo 59 de esta última ley previene que el recurso jerárquico no procede contra los actos dictados por servicios públicos descentralizados. El recurso jerárquico, que implica la revisión por el superior jerárquico de las decisiones del inferior, es “manifestación de los poderes derivados de la posición de jerarquía (concretamente, de la llamada “jurisdicción retenida”). Por eso, sólo procede en caso de que el autor del acto se encuentre, en relación al acto, en situación subordinada respecto de un órgano superior.”

1

26º La revisión por la autoridad administrativa de sus propias decisiones “implica que esta autoridad recupera su “plena jurisdicción” para resolver esa petición [de revisión]”.² De acuerdo a Luis Cordero, uno de los propósitos de los recursos administrativos es “constituir un mecanismo de control administrativo por parte de los propios órganos que dictaron el acto o por parte de su superior jerárquico –es decir, un sistema de autocontrol en vía administrativa para evaluar la oportunidad y legalidad del acto original–”.³

En consecuencia, si los recursos administrativos tienen por finalidad el autocontrol de los órganos administrativos, un recurso de apelación contra una decisión adoptada por un órgano administrativo para que ésta sea revisada por otro órgano administrativo que no es su superior jerárquico distorsiona el objetivo de los recursos en sede administrativa, por cuanto ya no es el órgano que emitió el acto administrativo quien revisa su propia actuación, sino otro respecto del cual no depende jerárquicamente y, por tanto, no está sujeto a las potestades de mando y control que implica la relación jerárquica.

27º Justamente, una de las diferencias entre los órganos centralizados y descentralizados consiste en el tipo de control: “[l]os centralizados están sujetos a un control de dependencia o jerárquico del Presidente de la República a través de los Ministros respectivos. Los descentralizados, en cambio, están sujetos sólo a un control de supervigilancia o tutela, pues el hecho de contar con patrimonio propio y personalidad jurídica propia, les da un margen de autonomía mayor (art. 29 y 30, LOCBGAE).

¹ Valdivia, J. M. (2018). *Manual de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 290.

² Cordero Vega, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Legal Publishing Chile, p. 411.

³ Cordero Vega, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Legal Publishing Chile, p. 411.



El control jerárquico faculta al superior a instruir órdenes al inferior, revisar su actuación de oficio (avocación) o previo recurso, y sancionar sus faltas administrativas.”⁴ Bermúdez señala que “[e]l jerarca superior, del cual dependerán todos los órganos inferiores, ejerce un control sobre éstos que se caracteriza por ser permanente e integral, es decir, comprende todas las competencias del inferior jerárquico, salvo la competencia exclusiva que haya sido entregada por la ley a éstos”.⁵

Por lo tanto, el recurso jerárquico ante el superior del órgano que emitió el acto administrativo se aviene con la finalidad de los recursos administrativos, en el sentido que implica una revisión del propio actuar, atendido la potestad de mando del superior jerárquico.

28º En consonancia con lo antes expuesto, la doctrina y jurisprudencia administrativa han sostenido que, si bien la ley no lo señala expresamente, tampoco procede el recurso jerárquico respecto de las decisiones que un órgano administrativo desconcentrado funcionalmente, aunque no descentralizado, adopte en las materias objeto de la desconcentración,⁶ precisamente, para resguardar el espacio de autonomía que se ha pretendido con la desconcentración funcional.

Finalmente, el administrado también dispone de la vía judicial. El artículo 54 de la Ley N° 19.880 previene que no es necesario agotar la vía administrativa para acudir a la vía judicial.

e.- Efectos inconstitucionales que se derivan de acoger el requerimiento.

29º El acogimiento del requerimiento implicaría habilitar al CNED para entrar a conocer de las decisiones que autónomamente ha adoptado la CNA dentro de su competencia, lo cual, en la práctica, haría desaparecer la autonomía de la CNA, servicio público descentralizado, pues sus decisiones serían revisables por otro órgano administrativo, que no es su superior jerárquico. Ello vulneraría la Constitución, que privilegia la descentralización, cuando establece que “[l]a administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley” (art. 3º) y faculta al Presidente de la República, otorgándole la iniciativa exclusiva, para “[c]rear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones” (art. 65 N° 2). De este modo, mediante un criterio hermenéutico que no respeta el principio de interpretación de corrección funcional se afecta el sistema constitucional de distribución de competencias interorgánicas.

⁴ Carmona Santander, C. (2017). *La organización administrativa. Apuntes de clases. Derecho Administrativo*. Santiago: Universidad de Chile. Facultad de Derecho, p. 141.

⁵ Bermúdez Soto, J. (2010). *Derecho Administrativo General*. Santiago: Legal Publishing Chile, p. 207.

⁶ Valdivia, J. M. (2018). *Manual de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 83.



Se ha señalado que “el modelo que deriva del art. 3° [de la Constitución Política] exige una ordenación administrativa sobre la base prevalente de la descentralización (personalidad jurídica y patrimonio propio), y cuando corresponda desconcentración (radicación de competencia administrativo en un órgano jurídicamente dependiente)”.⁷

30° Un segundo efecto perjudicial por acogerse el requerimiento reside en que el control judicial de los actos administrativos se debilitaría, pues los tribunales juzgarían la actuación de un órgano administrativo autónomo sólo una vez que otro órgano administrativo también autónomo hubiera revisado dicha actuación, en circunstancias que la vía administrativa se entiende agotada, tratándose de un servicio público descentralizado, con el recurso de reposición.

31° Y un tercer efecto pernicioso consiste en que, de estimarse el requerimiento, se ampararía a todo evento el derecho de apelación. Sin embargo, la Constitución no consagra un derecho a un recurso determinado. De acuerdo a la Carta Fundamental, corresponde al legislador establecer las garantías de un procedimiento racional y justo, constituyendo el procedimiento administrativo, previsto en la Ley N° 19.880, un procedimiento general y supletorio, en su caso, que asegura el derecho a defensa del administrado, así como la posibilidad de impugnar los actos administrativos, tanto por la vía administrativa como por la judicial.

32° Por consiguiente, establecer un recurso de apelación contra las decisiones de la CNA en aquellos casos en que la ley no lo ha previsto especialmente desnaturaría su autonomía, pues sus decisiones pasarían a ser revisadas por otro órgano administrativo. La limitación de la apelación no obsta a que la institución pueda impugnar las decisiones de la CNA de acuerdo a las normas generales, tanto por vía administrativa como por vía judicial. La vía administrativa admite, como recurso ordinario el de reposición y como extraordinario, el de revisión. Eventualmente, la institución también puede solicitar la invalidación del acto administrativo. La decisión final, en el ámbito administrativo, siempre pasará por la CNA, precisamente porque se trata de un órgano descentralizado y, por tanto, dotado de autonomía.

f.- No se vulnera la igualdad ante la ley ni el debido proceso.

33° De acuerdo a lo ya expuesto, el recurso de apelación en sede administrativa es excepcional, por lo que su no establecimiento para un caso concreto no vulnera la igualdad ante la ley. Los administrados no pueden apelar de las decisiones administrativas ante otros órganos administrativos, salvo que la ley expresamente los faculte para ello. Asimismo, todas las instituciones de educación superior se encuentran en la misma situación de la requirente.

⁷ Cordero Vega, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Legal Publishing Chile, p. 121.



En tal sentido, no es preciso lo afirmado por la STC 5282 en su considerando 28°, citado por la requirente en su requerimiento (fojas 40 del expediente constitucional), en el sentido de que “todos los administrados tienen derecho a un doble conforme (recurso jerárquico)”, ya que dicha afirmación es correcta solo para los casos en que el órgano administrativo que dictó el acto impugnado tenga un superior jerárquico, de lo contrario, el recurso jerárquico no procede, y no solo porque la ley expresamente lo señale (artículo 59 de la Ley N° 19.880), sino que también porque es la consecuencia lógica de que no exista un superior jerárquico. La CNA es un órgano administrativo descentralizado y, por tanto, no tiene superior jerárquico. Por esta razón, contra sus decisiones no procede el recurso jerárquico.

34° La CNA, en tanto servicio público creado para el cumplimiento de la función administrativa, está sujeto a la Ley N° 19.880, la cual establece las bases de los procedimientos de los órganos de la Administración del Estado. Dicha ley contempla vías para impugnar las decisiones administrativas en sede tanto administrativa como judicial. Esta reglamentación permite un acceso a la tutela judicial efectiva como las garantías propias de un debido proceso.

g.- No se vulnera el derecho de propiedad.

35° La requirente funda la supuesta infracción al derecho de propiedad que produciría la aplicación del precepto legal impugnado en los efectos que genera una acreditación menor a la que en derecho estima procedente. En tal sentido, el efecto supuestamente inconstitucional en cuanto al derecho de propiedad se hace depender de la inconstitucionalidad de no poder apelar de la decisión de la CNA en relación a los números de años de acreditación. Pues bien, habiéndose desestimado tal inconstitucionalidad, resulta improcedente estimar el requerimiento en esta parte.

h.- No se vulnera el contenido esencial de los derechos.

36° La requirente alega la infracción del artículo 19, numeral 26°, de la Carta Fundamental, por cuanto la aplicación del precepto legal impugnado “al darle facultades al CNED únicamente para conocer del recurso de aquel establecimiento al cual se le ha rechazado la acreditación, [afecta] las garantías constitucionales previamente señaladas, dejándolas sin aplicación” (fojas 35 del expediente constitucional). En consecuencia, al haberse descartado en los considerandos anteriores de este voto la infracción a las garantías de igualdad ante la ley, derecho a defensa, debido proceso y derecho de propiedad, no procede estimar la vulneración al artículo 19, numeral 26°, de la Constitución.

i.- No se vulnera la libertad de enseñanza.

37° Esta Magistratura tiene una jurisprudencia densa sobre el artículo 19, numeral 11°, de la Constitución. Todo ello no se puede resumir, en esta disidencia, como una mezcla de evolución normativa que va desde un régimen de aplicación de la autonomía de los cuerpos intermedios en materia educativa a la construcción de un régimen de enseñanza que introduce mayor injerencia estatal “en controlar el



desarrollo del proyecto educativo de que trata". Todo ello en el marco de explicaciones relativas al artículo 1° inciso tercero relativo a la autonomía de los cuerpos intermedios y al artículo 19, numeral 11° de la Constitución sobre libertad de enseñanza.

Si se quiere consultar la jurisprudencia del Tribunal sobre libertad de enseñanza hay que remitirse a un conjunto muy amplio de consideraciones que ha tenido esta Magistratura y que no ilustraremos, salvo en cuanto al mapa que identifica las decisiones con las leyes que la regulan.

El Tribunal Constitucional ha debido pronunciarse en diversas oportunidades en materia de libertad de enseñanza y reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior. Así, en la STC 4317-18, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 21.091, sobre educación superior; en la STC 3279-16, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 20.980, que permite la transformación de los institutos profesionales y centros de formación técnica en personas jurídicas sin fines de lucro; en la STC 2824-15, en el control preventivo obligatorio de la Ley N° 20.843, que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior; en las STC 2732-14 y 2731-14, en control preventivo obligatorio y control preventivo provocado, respectivamente, de la Ley N° 20.800, que crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales; en las STC 1363-09, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 20.370, que establece la Ley General de Educación; en la STC 548-2006, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 20.129, que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior; en la STC 308-00, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 19.688, que modifica la ley N° 18.962, orgánica constitucional de enseñanza, en lo relativo al derecho de las estudiantes que se encuentren embarazadas o que sean madres lactantes de acceder a los establecimientos educacionales; en la STC 278-98, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 19.584, que modifica la Ley N° 18.962, orgánica constitucional de enseñanza incorporando instituciones de educación superior y reconocidas por el Estado; en la STC 123-91, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 19.054, que modifica la Ley N° 18.962, orgánica constitucional de enseñanza; y en la STC 102-90, en control preventivo obligatorio de la Ley N° 18.962, orgánica constitucional de enseñanza. Hemos omitido las cuestiones no directamente pertinentes a los Institutos Profesionales y en ellas se puede consultar el desarrollo fino de esta evolución jurisprudencial.

38° No es razonable el reproche sobre la libertad de enseñanza, puesto que el requirente acepta las reglas de funcionamiento del sistema normativo aplicable a los Institutos Profesionales. Justamente, no es posible desnaturalizar la acción del requirente a partir de un debate lateral que no cuestiona sino que más bien reafirma esos cuerpos normativos. Se trata de legislación a la cual concurre



voluntariamente el Instituto Profesional. Decide acreditarse y eso marca enormemente la aproximación al conflicto. ¿Cómo entender la necesidad que tiene el requirente de apelar de la decisión de la Comisión Nacional de Acreditación al Consejo Nacional de Educación si cuestionase toda la institucionalidad en la que reposan estas decisiones? La autolimitación de la determinación del Tribunal está demandada por la propia competencia e interés del requirente el que, en esta dimensión, se vería perjudicado de cuestionar más allá de su requerimiento las instituciones de la que depende la decisión judicial de fondo.

39º La aplicación del precepto legal objetado no tiene aptitud para producir una transgresión a esta libertad, toda vez que dice relación con la posibilidad de apelar una resolución de la CNA. El resultado inconstitucional al que alude la requirente dice relación con los efectos regulatorios de obtener una acreditación de nivel básico, por lo que las disposiciones legales que debería haber impugnado son aquellas que establecen dichos efectos.

40º En consecuencia, estimamos que no se dan los supuestos que permitan acreditar la vulneración de la igualdad ante la ley; el derecho a defensa, el debido proceso, el derecho de propiedad, el contenido esencial de los derechos y la libertad de enseñanza, con lo cual debe desestimarse el requerimiento.

PREVENCIÓN

El Ministro señor JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN concurre a acoger el requerimiento de inaplicabilidad, teniendo especialmente en consideración lo siguiente:

1º. La aplicación del precepto legal impugnado infringe el artículo 19, N° 2º, inciso segundo y el artículo 19, N° 3º, inciso sexto, ambos de la Constitución Política de la República de Chile.

2º. Esta conclusión se funda, en términos generales, en la falta de racionalidad de la diferenciación en cuanto a los casos en que procede y no procede la apelación ante el Consejo Nacional de Educación de una decisión de la Comisión Nacional de Acreditación referida al número de años por el que se acredita a una determinada institución de educación superior. Asimismo, la irracionalidad que genera la aplicación de la disposición objetada se ve reflejada en la precariedad de los mecanismos de control procedimental ante una determinación de alto impacto - desde el punto de vista económico- para la organización o administración de un establecimiento educacional.

3º. Debe aclararse, desde el inicio, que la Ley N° 20.129 sí contempla la posibilidad de apelar ante el Consejo Nacional de Educación por resoluciones de la Comisión Nacional de Acreditación en materias concernientes a la acreditación de



establecimientos de educación superior. El problema constitucional radica, en lo pertinente al caso concreto, en que procede sólo para aquellos establecimientos a los cuales se les ha negado la acreditación, mas no cuando la acreditación es por un período de tiempo distinto al solicitado.

4º. En el escenario regulatorio previo a la última gran modificación legislativa sobre el financiamiento de la educación superior, se concibió el recurso de apelación ante la Consejo Nacional de Educación como un mecanismo de control de resoluciones de la Comisión Nacional de Acreditación que tuvieran un potencial alto impacto en los establecimientos educacionales sometidos a la evaluación de ésta. Así ha ocurrido siempre respecto de las decisiones que niegan lugar a la acreditación y que, como consecuencia, se ven impedidas de acceder a diversas fuentes de financiamiento público. Es decir, el legislador estimó, correctamente, que una decisión crítica como la de acreditar o no a una institución ameritaba -como mecanismo de resguardo- ser susceptible de revisión por otro órgano -igualmente especializado y de mayor envergadura en cuanto a su composición y estructura.

5º. Al reformarse el marco regulatorio de la educación superior apareció una segunda hipótesis en que una determinación de la Comisión Nacional de Acreditación podía tener consecuencias de alto impacto para las instituciones evaluadas: recibir acreditación por menos de 4 años. En efecto, en la actualidad sólo los estudiantes de instituciones de educación superior acreditadas por 4 o más años tienen derecho a acceder a la gratuidad, mecanismo el cual ha significado un cambio mayor en la forma de financiamiento de dichas instituciones.

6º. Sin embargo, el acceso a la gratuidad no es el único efecto relevante vinculado con el período de acreditación. Una tercera hipótesis incluye las diferencias en el cálculo de los aranceles de referencia para las distintas instituciones de educación superior en relación con los años de acreditación. En efecto, de acuerdo con la actual normativa, mientras que el arancel de las instituciones adscritas a la gratuidad universitaria con cuatro años de acreditación institucional se reajustará en 3%, el de las instituciones con 5 o 6 años aumentará en un 6%. El reajuste también es distinto para el arancel de referencia del Crédito con Aval del Estado al cual pueden acceder sus alumnos.

7º. Así, pues, un cambio sobreviniente en la regulación de la educación superior ha tornado en arbitrario o irracional el precepto legal en virtud del cual cabe la posibilidad de apelación sólo respecto de un tipo de resoluciones críticas o de alto impacto, mas no, ahora, respecto de otro tipo de determinaciones de equivalente envergadura.

Redactó la sentencia el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y la disidencia el Ministro señor GONZALO GARCÍA PINO. La prevención corresponde al Ministro señor JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN.



Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 8719-20-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES.

Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el país.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.